



**Jean
Monnet**



Robert Schuman

*La naturaleza y la estructura institucional
de la Unión Europea:
un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo*

-Joaquín Roy



**Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 5 No. 3
February 2005**

This publication is sponsored by the European Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- EU Enlargement
- The Evolution of the Constitutional Process
- The EU as a Global Player
- Comparative Regionalisms
- The Trans-Atlantic Agenda
- EU-Latin American Relations
- Economic issues
- Governance
- The EU and its Citizens
- EU Law

As the process of European integration evolves further, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers is intended to provide current analyses on a wide range of issues relevant to the EU. The overall purpose of the monographic papers is to contribute to a better understanding of the unique nature of the EU and the significance of its role in the world.

Miami European Union Center
University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
E-Mail: jroy@miami.edu
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nuray Ibryamova (Research Assistant)
Markus Thiel (Research Assistant)
Wendy Grenade (Associate Editor)
Eloisa Vladescu (Editorial Assistant)

La naturaleza y la estructura institucional de la Unión Europea: un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo

Joaquín Roy*

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
February 2005

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctor por Georgetown University. Es catedrático Jean Monnet y Director del Centro de la Unión Europea de la Universidad de Miami. Entre los honores recibidos destaca la Encomienda al Mérito Civil, otorgada por el Rey Juan Carlos I de España. Es autor de más de 200 artículos y reseñas publicadas en revistas académicas. Es autor de 25 libros, entre los que destacan Cuba y España: relaciones y percepciones (Madrid: BCC, 1988), El pensamiento demócrata cristiano (Madrid: ICI, 1991), The Reconstruction of Central America: the Role of the European Community (North-South Center, 1991), The Ibero-American Space/ El Espacio Iberoamericano (U.Miami/University of Barcelona, 1996), La siempre fiel: un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998) (University of Madrid, 1999), Cuba, the U.S. and the Helms-Burton Doctrine (University of Florida Press, 2000), y co-editor de Las relaciones exteriores de la Unión Europea (México: UNAM, 2001), Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América (México: UNAM, 2002) y La Unión Europea y el TLCAN. (México: UNAM, 2004). Ha publicado más de 1.200 columnas y ensayos en diarios y revistas de España, los Estados Unidos y América Latina.

La naturaleza y la estructura institucional de la Unión Europea: un laberinto para la sociedad civil y el cabildeo ^φ

Introducción

Puede no ser la introducción más agradable y memorable para visitar una ciudad o llegar por primera vez a un país, pero los servicios del taxi son casi insustituibles en numerosos casos. El timo, la sorpresa, la irritación o incluso el agrado se combinarán en dejar una huella permanente y profunda de esas primeras impresiones. Los taxistas de las frías y aparentemente impersonales capitales europeas con mayor concentración de organizaciones internacionales y de integración europea no se espera que resulten los más rigurosos expertos en la legislación o la estructura institucional de las mismas, pero se supone que deben tener una idea bastante nítida de la ubicación de las sedes de los principales núcleos de decisión y poder.

Cada viajero tiene anécdotas que explicar. De mis escalas en Madrid recuerdo con sonrisa la estupefacción de un taxista al que pedí que me llevara al palacio del Senado, justamente al principio de la transición española, sin que supiera donde estaba el edificio que fue secuestrado con el Consejo Nacional del Movimiento franquista. Otro me dijo que no recordaba que hubiera una representación de zarzuela esa semana, cuando le pedí que me llevara al palacio del mismo nombre, residencia real. Los taxistas son, hay que reconocerlo, una especie única. Aparte de proporcionar una idea del momento político y económico de un país, sus reacciones acerca de una petición nuestra de destino pueden servir de base objetiva para evaluar la importancia inmobiliaria del lugar en cuestión, del status del domicilio de una amistad, de la ubicación de una institución o empresa. Yo todavía recuerdo con sorna mi primera visita a Buenos Aires y la reacción del taxista cuando le pedí que me llevara a la cancha de Racing en Avellaneda: “ahí no voy: es muy peligroso”. Tozudo, persistí y el segundo taxi al que le solicité el viaje me llevó, al tiempo que me advirtió que comprara una platea, que escondiera los billetes, el reloj y el anillo.

Una manera lícita y objetiva de gastar una parte de los viáticos autorizados en Bruselas es solicitar, desde el aeropuerto, o desde otro lugar alejado de Berlaymont, es pedirle a bocajarro al taxista que nos lleve, sin más, a la sede de una institución comunitaria. Solicitar de bote pronto “a la Comisión, por favor” o “el Parlamento”

^φ Este texto es una ampliación de una comunicación presentada en el seminario “Establishing Consultation Mechanisms with Civil Society in Integration and Trade Initiatives: The European Union and Mercosur Experiences”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea, y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), celebrado en Buenos Aires, Argentina, 14-15 de diciembre de 2004. La investigación y redacción original de éste y otros artículos sobre la Unión Europea ha sido posible parcialmente gracias a becas otorgadas por la Comisión Europea, la asistencia bibliográfica de Roberto Domínguez, Markus Thiel y Eloisa Vladescu, y los recursos de las bibliotecas de la Comisión Europea (Bruselas), el Patronat Català Pro-Europa (Barcelona) y la Universidad de Miami. Aparte de la asistencia de la cooperación de numerosos funcionarios de las instituciones de la Unión Europea, se agradece la colaboración de Valérie Panis, EU Commission Fellow en la Universidad de Miami durante el semestre de otoño de 2004, José Candela-Castillo de Secretaría General de la Comisión Europea, y de Francesc Granell, ex Director de la Comisión y catedrático de la Universidad de Barcelona. Mientras se agradecen encarecidamente las ideas y opiniones de estas personas y otras, reflejadas en este artículo, los errores son de la exclusiva responsabilidad del autor.

(cuyo edificio es llamado “El Capricho de los Dioses”, por su similitud con un exquisito postre belga), sin más, recibirá un asentimiento casi automático. Similar reacción puede generarse con señalar al Consejo como destino, aunque quizá se recibirá una amable pregunta de ajuste, indicando si uno se refiere al edificio que está delante de la emblemática sede de la Comisión, ahora por fin desprovista de su andamiaje con el que ha estado cubierta durante más de una década, bajo reparaciones y reforma total para despojarle del amianto que moraba en sus entrañas. Lo mismo puede ocurrir en Luxemburgo al solicitar que lo lleven a uno a lo que debía ser “triángulo federal europeo”, diseñado por los padres fundadores, a la sede del Tribunal Europeo de Justicia, aislado en plena planicie de Kirschner, junto al Tribunal de Cuentas, el ente auditor. Deambulando por Estrasburgo, no habrá dudas acerca de donde está ubicado, mejor dicho “anclado” el “buque fantasma” (como se le conoce allí), el edificio de acero y cristal de la tercera sede del Parlamento, donde se celebran los plenos.

Pero si uno solicita al taxista de Bruselas que lo lleve a la sede del Comité Económico y Social, recibirá una cara de interrogante de perfil marciano, igualita a la que generará la petición de trasladarse al Comité de las Regiones. Aparte de que ambas instituciones han compartido algunas dependencias de un edificio impersonal con un toque de lo que parecería art deco, a medio camino de Berlaymont y la Grande Place, la razón de la estupefacción de los taxistas es que casi nadie en Bruselas repara en las dos entidades que, al menos de puertas para afuera, funcionan a medio gas casi todo el año y solamente revelan cierta actividad durante la decena escasa de las reuniones plenarias. La carencia de perfil inmobiliario definido puede ser remediada en el futuro con la inauguración de la nueva sede en el céntrico lugar de 99 rue Belliard, muy cerca del Parlamento, en un inmueble reformado y provisto de atractivos paneles de vidrio y acero.

La realidad reflejada en un consenso de la investigación académica (y del sentido común basado en la simple observación) es que los intereses reales que mueven la economía y el entramado social no dedican sus esfuerzos (“lobby”) a ejercer su influencia precisamente estas dos instituciones de fácil acceso, sino en tratar de penetrar las otras, que son percibidas como verdaderamente decisorias. Para decirlo en términos crudos y populares, el lobby en la UE “pasa” de los entes que fueron fundados precisamente para canalizar los anhelos de los intereses y sectores socioeconómicos y regionales.

Lo más curioso y alarmante de este síntoma es que uno (el Comité Económico y Social) representa los intereses económicos y sociales de las empresas y los trabajadores, y el otro (el Comité de las Regiones) debiera reflejar el sentir de los entes subnacionales en una Europa variopinta, diversa, multilingüe que se resiste a quedar enterrada bajo la losa agobiante de la hegemonía de los estados.

En el trasfondo de esta contradicción se halla la historia, la naturaleza de la propia Unión Europea, su peculiar arquitectura, y el contraste real entre su autopercepción y la imagen que los ciudadanos no encuadrados en las esferas del poder tienen de ella. Esta revisión histórica y el análisis del perfil actual revelarán la coexistencia de una Europa oficial y una real, entre una arquitectura legalista y sus funciones prácticas, la proyección de su careta y el rebote del espejo.

Orígenes y perfil de la Unión Europea

Toda consideración de la UE acerca de su perfil externo, naturaleza interna y características generales, combinada con una especulación sobre su futuro, genera

cuatro hallazgos. Por un lado, presenta una complejidad inusual que convierte el análisis en una tarea ardua y frustrante. Por otro, esa misma naturaleza confusa deriva de un cuerpo nutrido de instrumentos legales que regulan el funcionamiento de su entramado institucional en la administración de la soberanía común, más que de una práctica arbitraria y un conjunto de decisiones inconexas e individuales.

En forma concreta, en tercer lugar, la UE parece tratarse de una especie aparentemente única que se resiste a ser equiparada a otros experimentos de cooperación entre los Estados. Finalmente, aunque su historia es reciente y se reduce a medio siglo, su tenaz crecimiento en cuanto al número de miembros y competencias incorporadas, además de las constantes peticiones de ingreso y presiones para su ampliación, invitan a pensar que el futuro de la UE es risueño. Ahora bien, lo anterior no quiere decir que la senda de la organización de integración europea más exitosa desde el Imperio Romano esté exenta de dificultades en su funcionamiento y dudas acerca de su futuro, sino todo lo contrario.

Las personas, sean ciudadanos anónimos o líderes reconocidos, pueden resultar olvidadas al final de sus vidas. Las instituciones de una sociedad, la irremplazable médula del Estado, permanecen sobrevivientes tanto tiempo como son útiles y bien diseñadas. Las leyes son imprescindibles para fomentar la adecuada relación entre las personas y las instituciones. Desgraciadamente para los europeos en pasadas etapas, las organizaciones internacionales al uso parecían carecer de eficacia, especialmente durante la primera mitad del siglo XX. Este defecto debía ser corregido drásticamente, según vieron diáfananamente algunos líderes.

Jean Monnet era el heredero de una familia de productores de coñac y un experimentado empresario en el comercio mundial. Fundó compañías y consorcios comerciales en tres continentes. No solamente convenció a los líderes adecuados en los más altos niveles acerca de las ventajas de los proyectos propuestos, sino que supervisó su ejecución. Respaldado por el éxito en esas funciones, Monnet fue enviado por el primer ministro británico Winston Churchill a negociar con el presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt el lanzamiento de un plan de préstamo de recursos para la guerra, conocido como “Victory Program”, que según el economista J.M. Keynes acortó la Segunda Guerra Mundial en un año. De hecho, Monnet inventó la expresión “el arsenal de la democracia” para referirse a los Estados Unidos¹. Un ayudante de FDR la insertó en un discurso y el resto es historia. Como diseñador del plan francés de reconstrucción, Monnet fue el inspirador de la histórica Declaración del ministro de Asuntos Exteriores de Francia Robert Schuman que propulsó el nacimiento de la Unión Europea.

Monnet solía tener como favorita lectura de cabecera una antología de filósofos y poetas². Algunas líneas del pensador suizo Henri-Frédéric Amiel³ atrajeron su atención e influyeron el diseño de sus logros en la integración de Europa y la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Biógrafos, amigos y colaboradores coinciden en señalar que unas ideas del diario de Amiel fueron pieza central del pensamiento estratégico de Monnet. Por una parte, señalaban que la experiencia de los individuos comienza desde el principio de su vida, pero que

¹ Jean Monnet. *Memoirs*. New York: Doubleday, 1978, p. 160.

² Robert S. Bridget. (ed.). *The Spirit of Man: An Anthology in English & French from the Philosophers & Poets*. London, New York: Longmans, Green & Co., 1916.

³ Henry-Frederic Amiel. *Amiel's Journal: Le Journal Intime de Henri-Frédéric Amiel*. Translated with an introduction and notes by Mrs. Humphrey Ward. London: Macmillan, 1889.

solamente las instituciones crecen con más sabiduría, ya que acumulan la experiencia colectiva. De ahí que, como resultado de la unión de la experiencia y el conocimiento, los hombres no solamente comprobarán cómo su propia naturaleza cambia, sino también que su conducta se transforma. La clave reside en que las instituciones regulan las relaciones entre la gente, porque son los pilares reales de la civilización”⁴.

En la visión de Monnet, las instituciones debían ser el mecanismo para corregir los errores del pasado, ya que los europeos habían perdido gradualmente la habilidad de convivir y compartir eficazmente su fortaleza creativa. A su parecer, se había producido durante la primera parte del siglo XX un declive en la contribución de los europeos al progreso y la civilización, que ellos mismos habían ayudado a crear, a causa de la ausencia de instituciones capaces de liderar el camino en un mundo cambiante. Mientras las instituciones nacionales habían demostrado no estar equipadas para esta misión, las nuevas instituciones comunitarias de Europa serían el vehículo idóneo a través del cual los europeos podrían emplear de nuevo fructíferamente sus excepcionales cualidades⁵.

Minutos antes de que Robert Schuman hiciera el histórico anuncio del 9 de mayo de 1950, supo de la ansiada aceptación del canciller alemán Konrad Adenauer, con lo que cesó la causa de la tensión entre Francia y Alemania. Sin embargo, para Monnet este acuerdo no era suficiente, ya que creía firmemente en la necesidad de la creación de instituciones para proporcionar cohesión a los acuerdos basadas en buena fe⁶. Sin rival en sus convicciones, Monnet declaró: “Nada es posible sin los hombres; pero nada es imperecedero sin las instituciones”⁷.

En consecuencia, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se fundó por el Tratado de París con la intención de equiparse de instituciones comunes y supranacionales, diferenciándolas de los mecanismos reguladores de las demás organizaciones internacionales. Las instituciones de la UE se caracterizan, por lo tanto, por la independencia política, financiera y judicial, y garantizan su neutralidad, al tiempo que conservan su propia agenda.

La original Alta Autoridad (denominación que le ganó la batalla a la alternativa de etiquetarla como Autoridad del Ruhr), la entidad independiente presidida por Monnet para administrar las industrias del carbón y del acero de Francia y Alemania, evolucionó con el paso del tiempo hasta convertirse en la Comisión Europea, guardián de los tratados de la Comunidad. Se añadieron un Tribunal de Justicia, una Asamblea Parlamentaria (ahora el Parlamento Europeo) y un Consejo de Ministros (conocido desde el Tratado de Maastricht como Consejo de la Unión Europea) para desempeñar funciones esenciales. Con posterioridad se pusieron en marcha otras instituciones y entes, como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Más recientemente, se creó el Banco Central Europeo para ejecutar la Unión Económica y Monetaria y administrar el euro (€) como moneda común.

Monnet proféticamente señaló los fines de la Comunidad Europea, al señalar que los seis países fundadores eran simplemente los pioneros de una Europa más amplia, no reducida a una asociación de productores de carbón y acero. Se trataba del principio de

⁴ Jean Monnet, *ibid*, p. 393.

⁵ *Ibid*, p. 393.

⁶ *Ibid*, p. 304

⁷ *Ibid*, pp. 304-305.

la fundación de una nueva Europa, con una “concepción política”, una “idea moral”⁸. El objetivo de la Comunidad Europea fue político, como la Declaración Schuman explícitamente declara: “Europa no se construyó y hubo la guerra”⁹. A la vista de este fracaso y sus trágicas consecuencias, “la puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.”¹⁰ En resumen, “la solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible”. Significativamente, la más importante fuente de la construcción de los estados ha estado íntimamente conectada con “el financiamiento y el apoyo de la guerra”. De hecho, el Estado fue creado en la guerra, mientras la UE fue creada en paz, para garantizar su permanencia¹¹. Las nuevas generaciones de europeos han olvidado esta razón fundacional, mientras las percepciones populares en otros países reducen frecuentemente el proceso de la integración europea a un esquema más de libre comercio.

Hombre práctico, Monnet no solamente propuso la idea original de fusionar los recursos del carbón y del acero, y diseñó la institución original para administrar la soberanía compartida resultante, sino que también supervisó el proceso y fue nombrado presidente de la Alta Autoridad. Por si acaso los políticos cayeran en la tentación de repetir los errores del pasado, se mantuvo vigilante, al menos en la primera etapa del proyecto comunitario que mantuvo bajo su control. Los padres fundadores de la UE y los líderes de las épocas más recientes han compartido este sentimiento, aprovechando el ambiente idóneo para la integración europea. Las instituciones, las leyes, los símbolos, y las personas han sido piezas irremplazables en la construcción de Europa. En los años recientes, los líderes se han implicado en este ejercicio colectivo de la etapa decisiva de la integración europea en la que la Convención completó y aprobó el borrador de la Constitución que determinará el futuro de la Unión Europea. Las palabras de Monnet no se han olvidado, especialmente en lo que atañe a la necesidad de las instituciones imperecederas.

Una peculiar arquitectura

La estructura de la UE se ha presentado durante una larga década como una especie de templo grecorromano, sostenido por tres pilares¹², un simbolismo entronizado en el

⁸ Ibid, p. 304.

⁹ Robert Schuman. Declaración. 9 mayo 1950. http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm

¹⁰ Para consultar el texto completo de la Declaración Schuman: http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm.

¹¹ Gary Marks. “A third lens: comparing European integration and state building”, en J. Luasen and L. Tilly (eds.), *European Integration in Social and Historical Perspective*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1997, pp. 23-43.

¹² Para una selección de referencias sobre esta característica, véanse: L. W. Gormley. “Reflections on the architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam”, en D. O’Keeffe and P. Twomey (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Portland, OR: Oxford, 1999, p. 57; Romero A. Cebada. “La naturaleza jurídica de la Unión Europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14, 2003, pp. 281-304; Niels M. Blokker and Ton Heukels., “The European Union: historical origins and institutional changes”, en T. Heukels, N. Blokker and M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law Internacional, 1998, p. 21;

Tratado de Maastricht de 1992. En una alegoría empleada por Enrique Barón, antiguo presidente del Parlamento Europeo, la UE es también como una catedral medieval en permanente construcción¹³. Si se le preguntara qué estaban haciendo, algunos trabajadores dirían que estaban levantando paredes, mientras los más conscientes sabían mejor.

El primer y más importante pilar está constituido por la antes llamada Comunidad Europea (CE), compuesta por las competencias compartidas, generalmente sujetas a la toma de decisiones por mayoría cualificada, libre del veto nacional. El segundo pilar está basado en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). El tercero está reservado a los temas de justicia y de orden interior, que ahora se conocen como de “cooperación policial y judicial”.

La soberanía compartida, la marca distintiva de la UE¹⁴ ha dominado el primer pilar en que los Estados han renunciado a la tradicional autonomía. En contraste, los temas sensibles del segundo y tercer pilar, a pesar de que pertenecen a un marco general de la UE, solamente son compartidos en un régimen de cooperación intergubernamental. Mientras las competencias del tercer pilar han oscilado gradualmente hacia su inserción en el primero, los Estados Miembros se han mostrado extremadamente reticentes a renunciar al control de los temas del segundo, y, de hecho en algunos casos, han intentado recuperar las competencias del pilar comunitario.

Los Estados Miembros interaccionan en diferentes niveles. Se comportan como actores en la estructura común de la UE en una forma quasi federal. En la escena internacional, sin embargo, se comportan como entidades autónomas en los temas estrictos de política exterior, aunque tienen las manos atadas en las relaciones comerciales y comparten sus prerrogativas con la UE en la cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo, su administración colectiva está canalizada a través de unas instituciones especiales¹⁵. Algunas son ejemplares únicos en su especie, como resultado práctico del pensamiento y diseño de Jean Monnet¹⁶, y la convicción de los Estados al aceptar la delegación de porciones de su soberanía a esas instituciones que representan al mismo tiempo el interés nacional, el de la Comunidad y el de los ciudadanos¹⁷. Tienen una misión especial: la administración de la llamada “interdependencia”, opuesta a la prerrogativa del Estado-Nación, la “independencia”, la esencia de la soberanía nacional tradicional. Estas instituciones no son solamente entes políticos conducidos por funcionarios, sino que han acumulado poderes con el paso del tiempo, derivados del llamado *acquis communautaire*, el contenido de los tratados, las leyes y los reglamentos de la UE. Esto es lo que en esencia la UE ejecuta.

Bruno De Witte, “The pillar structure and the nature of the European Union: Greek temple or French gothic cathedral?”, en H. Ton, N. Blokker, and M. Brus *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law Internacional, 1998, p. 64; Isaac Guy. “Le pilier communautaire de l’Union Européenne, un pilier pas comme les autres”. *Cahiers de Droit Européen*, 2001, 1-2, 49, p. 89.

¹³ Enrique Barón. *Europa 92: El rapto del futuro*. Barcelona: Plaza y Janés, 1989.

¹⁴ Robert O. Keohane and Stanley Hoffman. *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Westview: Boulder, CO, 1991.

¹⁵ John Peterson and Michael Shackleton. (eds). *The Institutions of the European Union*. New York: Oxford University Press, 2002; Elizabeth Bomberg, Laura Cram and David Martin (eds.). “The EU’s institutions”, en Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb. *The European Union: How Does It Work?* New York: Oxford University Press, 2003, pp.43-68.

¹⁶ Francois Duchène. *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. New York: W.W. Norton and Company, 1994; Jean Monnet, *ibid*.

¹⁷ Gary Marks, *ibid*; Eleanor Zeff and Ellen B. Pirro (eds.). *The European Union and the Member States: Cooperation, Coordination, and Compromise*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001.

A simple vista, la similitud de la UE con otras organizaciones internacionales es obvia. Hay una entidad que se puede comparar a una asamblea general. Tiene un cuerpo administrativo que actúa como un ejecutivo. Durante décadas mantuvo una agrupación deliberativa compuesta de representantes de los parlamentos nacionales, que hoy se elige directamente por los ciudadanos. Posee también una unidad judicial que dirime las litigaciones legales. Para evitar abusos en la distribución del presupuesto mediante pagos, se protege internamente con una unidad auditora. Esta red institucional ha evolucionado hasta la actual.

Mientras el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) reconoce cinco instituciones (Comisión, Consejo, Parlamento, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas), al fundarse la entidad del Ombudsman, se tenían la impresión de que se le elevaba a la misma categoría. Más tarde, el borrador de la Constitución elevó al Consejo Europeo a este status, categoría que fue perdida por el Tribunal de Cuentas.

De las instituciones fundamentales, la Comisión está reconocida como la más genuinamente especial. Como sucesora de la Alta Autoridad de la CECA, su función fundamental es velar por intereses fundamentales de Comunidad, y la Unión por extensión. Es el guardián de los tratados en vigencia, incluida la Constitución cuando sea ratificada. En comparación, los gobiernos están directamente representados en el Consejo, los ciudadanos ejercen directamente su influencia mediante la elección de los miembros del Parlamento. La Comisión, por lo tanto, personifica y defiende los intereses generales y colectivos de la UE.¹⁸ El Presidente y los miembros de la Comisión son nombrados por los Estados Miembros, y aprobados por el Parlamento por un período de cinco años. El Parlamento, sin embargo, solamente tiene el derecho de aprobar o rechazar a la Comisión en bloque, pero no a un miembro individualmente. Como se vio en octubre de 2004, el Parlamento consiguió que el nuevo Presidente Barroso retirara su propuesta de la nueva Comisión, al ver que corría el peligro de un rechazo en bloque, debido al cuestionamiento de las características de algunos candidatos, y muy especialmente las del italiano Rocco Buttiglione.

La Comisión (junto con el Consejo) se dedica con especial preferencia a la aplicación de la legislación de la UE, mientras que el Tribunal de Justicia controla la aplicación de las leyes y las interpreta. La Comisión es el motor central del marco institucional de la UE y posee la iniciativa legislativa, al proponer las nuevas leyes sobre materias del primer pilar al Parlamento y al Consejo. También comparte con el Consejo el derecho de iniciativa en materias del segundo y el tercer pilares. Funciona aparentemente como lo haría el poder ejecutivo (igual que lo hace el Consejo en materias del primer y el segundo pilar) cuando garantiza la ejecución de las “leyes” (llamadas directivas, reglamentos y decisiones), administra la distribución del presupuesto, y supervisa los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo. Entre sus responsabilidades, la Comisión representa a la Comunidad (o sea, la parte de la soberanía compartida) ante el resto de mundo, y negocia los acuerdos internacionales sobre comercio y ayuda exterior al desarrollo.

¹⁸ Cini, Michelle. *The European Commission*. Manchester: University of Manchester; 1991; Peterson, J. The College of Commissioners. In J. Peterson and M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*. pp. 71-94. New York: Oxford University Press., 2002; Neil Nugent, *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. New York: Palgrave Macmillan, 2001.

La cambiante composición de la Comisión, según la legislación que la reguló durante décadas, la que ahora está en vigor y la que entraría en funcionamiento después de la ratificación de la Constitución es motivo de confusión y de una compleja explicación que no hace la labor de los especialistas y funcionarios. Todavía los observadores y los ciudadanos medianamente bien informados están acostumbrados a un sistema en el que cada uno de los países miembros tenían derecho a nombrar a un Comisario cada uno, y además los estados con mayor población (Francia, Alemania, el Reino Unido, España e Italia) tenían el privilegio de un Comisario adicional. Con la ampliación a 25 miembros este sistema se presentó como inviable, por excesivo, y el resultado fue, tal como un protocolo del Tratado de Niza estableció, que cada uno de los Estados Miembros contarán solamente con un Comisario. Con la entrada en vigor de la Constitución (en caso de ratificación, presumiblemente en 2006), la composición será de un Comisario por país, incluyendo su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores, como uno de sus Vicepresidentes. Ahora bien, cuando esta Comisión termine su mandato (presumiblemente en 2009), el número de miembros (incluidos siempre el Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores), será de 2/3 al número de Estados, a no ser que el Consejo Europeo decida por unanimidad alterar esta suma. Sin embargo, en caso de que no se logre la ratificación de la Constitución, se seguirá aplicando las reglas del Tratado de Niza, que estipula que la primera Comisión que se forme cuando se haya llegado a una ampliación a 27 estados miembros (normalmente, en 2009), el número de Comisarios deberá ser inferior al número de estados. Y entonces el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, deberá decidir que nuevo régimen se establece para que se consiga una rotación equitativa.

El Parlamento Europeo después de la ampliación de 2004 se compone de 732 miembros (elegidos por un periodo de cinco años), número que sería aumentado a 786 con el esperado ingreso de Bulgaria y Rumanía en 2007, pero la nueva Constitución establece un límite de 750, lo cual requerirá un proceso de reajuste distributivo.¹⁹ Ideológicamente, encuadra las tendencias políticas existentes en los Estados Miembros, conformando unas formaciones pan-europeas (socialdemócratas, democristianos-conservadores, liberales, excomunistas, verdes, nacionalistas, etc.). Sus funciones fundamentales son compartir la iniciativa legislativa con el Consejo para la aprobación de las leyes (directivas, reglamentos, decisiones), reglamentar el presupuesto, y supervisar a la Comisión mediante la aprobación del nombramiento de sus miembros, el derecho al voto de censura, y el sometimiento de preguntas orales y escritas.

El Consejo de Ministros, que fue rebautizado como Consejo de la Unión Europea por el Tratado de Maastricht, pero que está programado para revertir al nombre original en la nueva Constitución, es la estancia primigenia del poder de decisión de la UE. Los intereses de los Estados Miembros, por lo tanto, están representados a nivel ministerial.²⁰ Dependiendo de la naturaleza de las competencias tratadas, el Consejo se reúne en diversas conformaciones: Asuntos General y Relaciones Exteriores; Asuntos Económicos y Financieros; Cooperación en Justicia y Asuntos Internos; Empleo, Política Social, Salud y Consumo; Competitividad; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medioambiente; Educación, Juventud y Cultura.. El Consejo es el órgano legislativo de la UE, compartiendo este poder, al igual que la autoridad presupuestaria, con el Parlamento. Es la entidad coordinadora de los Estados Miembros y adopta las necesarias medidas para la cooperación policial y judicial. El

¹⁹ Jacobs, F. *The European Parliament*. London: Longman, 1992; Shackleton, M. (2002). The European Parliament. In J. Peterson and M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, pp. 95-117. New York: Oxford University Press, 2002.

²⁰ Hayes-Renshaw, F., and Wallace, H. *The Council of Ministers*. New York: St.Martin's Press, 1997.

Consejo también garantiza la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados. En el terreno exterior, el Consejo (en algunos casos mediante el método de co-decisión con el Parlamento), representando los intereses de la Comunidad en temas que todavía no son parte de la soberanía compartida, considera los acuerdos internacionales con otros Estados u organizaciones internacionales. En última instancia, el Consejo adopta las decisiones en el área de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que la presidencia es responsable de su ejecución, siguiendo las líneas proporcionadas por el Consejo Europeo²¹, ente que ha evolucionado de ser meramente una reunión entre jefes de estado o de gobierno a convertirse en la institución suprema de la UE.

Conviene aquí aclarar la confusión terminológica, fruto de no pocos malentendidos (con la consiguiente irritación y frustración en la ciudadanía europea y en el exterior) ya que el Consejo de la UE (de ministros) y el Consejo Europeo (de máximos mandatarios ejecutivos) nada tienen que ver con el Consejo de Europa, una organización internacional diferente y ajena a la UE, con la que comparte, naturalmente, su europeidad, la defensa de la democracia y los derechos humanos. Con sede en Estrasburgo (donde cedió en préstamo su hemisiciclo para las reuniones plenarias del PE), el Consejo de Europa tiene 46 miembros, y sus requisitos de ingreso se reducen a presentar unas credenciales básicas de democracia y de preservación de los derechos humanos. Sus instituciones básicas son la Secretaría General, la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Derechos Humanos.

Dos instituciones comparten la etiqueta de “Tribunal”, pero mientras una tiene unas funciones estrictamente judiciales, la otra se dedica a la fiscalización del gasto. El Tribunal de Justicia garantiza la interpretación uniforme y el respeto al derecho comunitario, que tiene supremacía sobre las leyes nacionales.²² El Tribunal analiza los casos sometidos por los Estados Miembros, las instituciones de la UE, las empresas y los ciudadanos. El Tribunal de Cuentas supervisa la legalidad y la exactitud de los ingresos y los gastos, garantizando la administración financiera del presupuesto.²³

El Banco Europeo de Inversiones ha sido la institución financiera responsable de proyectos diseñados para fomentar el desarrollo equilibrado entre los Estados Miembros y las regiones. Luego de la adopción del euro en doce países de la UE, el Banco Central Europeo es la entidad financiera, a cargo de establecer y ejecutar una política monetaria europea, administrar las operaciones de cambio y garantizar la eficacia de los sistemas de pago.

Como se ha aludido en la introducción, dos entes de naturaleza esencialmente consultiva (el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social) representan los intereses regionales y socioeconómicos de la Unión.

Por su parte, el Comité de las Regiones se dedica a defender los intereses y prerrogativas de la identidad regional y local. Su papel es consultivo, pero obligatorio en los temas de política regional, medioambiente y educación. Está formado por representantes de las entidades locales y regionales de ámbito subestatal.

²¹ Johnston, Mary Troy (1994). *The European Council: Gatekeeper of the European Community*. Boulder: Westview Press, 1994.

²² Bradley, K.S.C. The European Court of Justice. In J. Peterson and M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*. pp. 118-138. New York: Oxford University Press, 2002.

²³ Laffan, B. “Financial control: The Court of Auditors and OLAF”, in J. Peterson and M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*. pp. 233-253. New York: Oxford University Press, 2002.

Finalmente, el ombudsman es una de entidades más innovadoras de reciente creación. Los ciudadanos y las empresas con residencia en la Unión pueden someter reclamaciones a su oficina si consideran que sus derechos fundamentales han sido violados como resultado de la mala administración o la incorrecta aplicación de las leyes de la UE.

El puente oficial: el Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social ejerce su papel consultivo ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento en diversas áreas tan diferentes como el empleo, el funcionamiento del Mercado Único y la política de transporte. No es de extrañar que frecuentemente este Comité (Committee en inglés) sea elevado a la categoría de “Consejo”, por confusión terminológica y similitud de nombre y funciones de entes similares en otras organizaciones internacionales y estructuras gubernamentales.

Está compuesto por diversos sectores económicos y sociales, distribuidos según una cuota nacional igual a la distribución de los votos en el Consejo. Sus 317 miembros proceden de los sectores económicos y sociales, designados por los gobiernos nacionales y nombrados por el Consejo de la UE para un período de 4 años renovable. Hasta la adhesión de los nuevos Estados miembros el CSE contaba con 222 miembros. El número de miembros de cada país de la UE reflejaba aproximadamente el tamaño de su población, pero estaba basado en la misma fórmula de distribución del voto ponderado en el Consejo, por la cual los cuatro países grandes y más poderosos económicamente tenían el mismo número de votos, tal como se establece en el Tratado de Niza: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido (24); España (21); Bélgica, Grecia, Países Bajos, Austria, Portugal, Suecia (12); Dinamarca, Irlanda, Finlandia (9), y Luxemburgo (6). El número de miembros (reflejando el número de “votos”) por país no cambió tras la ampliación del 1 de mayo de 2004, sino que los representantes de los nuevos Estados miembros se añadieron al Comité, mediante este reparto: Polonia (21), Rumanía (15), Bulgaria, República Checa, Hungría (12), Lituania, Eslovaquia (9); Estonia, Letonia, Eslovenia (7); Chipre (6); y Malta (5). El resultado final es que el Comité tiene en la actualidad un total de 344 miembros.

El Comité se reúne en asamblea plenaria. Sus debates son preparados por seis subcomités conocidos como “secciones”, que se ocupan de áreas particulares: agricultura, desarrollo rural y medio ambiente; cohesión social y económica, y unión monetaria; empleo, asuntos sociales, y ciudadanía; relaciones exteriores; mercado único, producción y consumo; transporte, energía, infraestructura y sociedad de la información. Las opiniones de las secciones se emiten por unos “grupos de estudio”, compuestos de doce miembros, incluido un rapporteur, con el apoyo de unos expertos.

Su estructura interna se compone de un presidente, un bureau, y tres vicepresidentes de grupos por un periodo de dos años. El bureau se compone de 24 miembros, un presidente y dos vicepresidentes escogidos por cada uno de los tres grupos en rotación. El presidente es responsable del funcionamiento del Comité, labor en la que está asistido por los vice-presidentes, quienes lo sustituyen en caso de ausencia. La función central del bureau es coordinar el trabajo de los diversos entes del Comité. El Comité cuenta con el apoyo de una Secretaría General, dirigida por un Secretario General, representando al bureau. Una plantilla compuesta por 135 empleados trabaja exclusivamente para el Comité. Desde 1995, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones han compartido unos departamentos, con una plantilla que suma 520 funcionarios, la mayoría de los cuales pertenecen a la Secretaría General

del Comité Económico y Social. Esta identificación se explica por el hecho de que el Comité de las Regiones fue diseñado administrativamente siguiendo el modelo del CES.

Los grupos se alienan en representantes de los empresarios, de los trabajadores (sindicatos) y de diversos intereses. El grupo de los empresarios (Grupo I) se compone de miembros del sector privado y del público de la industria, los pequeños negocios, cámaras de comercio, venta al mayor, minoristas, banca, seguros, transporte y agricultura. Entre sus alianzas se cuentan las establecidas con UNICE (Union of Industries and Employers Confederations of Europe), CEEP (European Centre of Public Enterprises), EUROCHAMBRES (Association of European Chambers of Commerce and Industry) y EUROCOMMERCE (Retail, Wholesale and International Trade Representation).²⁴ Refleja la opinión de las federaciones de industrias en el desarrollo de la economía del libre mercado, con libertad de movimiento en el mercado único, como la mejor senda hacia el crecimiento, la competitividad y el pleno empleo. La unión económica y monetaria se ve también como esencial para la consolidación de Europa en el comercio mundial²⁵.

El grupo de los trabajadores representa a todas las categorías de empleados, desde los obreros a los ejecutivos de las empresas. Sus miembros provienen de los sindicatos nacionales. El grupo representa a la European Trade Union Confederation y algunos son miembros a su vez de la Organization of Managerial and Executive Staff. Tiene un papel de diseño de política, discutiendo las opiniones del Comité en las sesiones plenarias de modo que los intereses de los trabajadores y de los ciudadanos de la UE en general reciban consideración. Entre los objetivos prioritarios destacan: la lucha contra el desempleo, la mejora de las condiciones de trabajo, la protección de las libertades fundamentales, las relaciones con terceros países, las repercusiones de la globalización, y el establecimiento del mercado único y el euro.²⁶

El tercer grupo representa una amplia gama de intereses: ONGs, organizaciones de agricultores, pequeñas empresas, artesanos y profesionales, cooperativas y asociaciones no lucrativas, organizaciones de consumidores y ambientales, comunidades y asociaciones científicas y académicas en representación de la familia, la mujer, personas con discapacidad, etc.

Resulta interesante destacar que las declaraciones oficiales del Comité, para evitar confusión, insisten en aclarar que no se trata de un lobby, como pudiera erróneamente deducirse de la composición de su membresía. Se recalca que, en realidad, es todo lo contrario. Su razón de existencia es precisamente la búsqueda de compromisos entre los diversos grupos, con respecto a leyes que presentan aspectos muy controvertidos. Los lobbies se hayan posicionados en ese ágora para presentar sus especiales puntos de vista, que obviamente están muy polarizados. De ahí que los miembros del Comité lleven lo que se podría calificar como unas existencias esquizofrénica. La Comisión, por su parte, se esfuerza por detectar lo que los diversos lobbies piensan y desean acerca de un proyecto legislativo en cuestión. Entonces el Comité debe hallar una solución basada en el compromiso, lo que lo convierte en una entidad única en su género. Sus miembros, fuera del Comité, pertenecer a diversos

²⁴ Véanse: Collie, Lynn, "Business lobbying in the European Community: the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe," Mazey, pp. 213-229.

²⁵ Para detalles: http://www.esc.eu.int/pages/en/org/group_1.htm

²⁶ Para detalles: http://www.esc.eu.int/pages/en/org/group_2.htm

formatos de lobby que ya la Comisión ha consultado con anterioridad. De ahí que deban hallar una posición intermedia.

En cualquier caso, la iniciativa legislativa es de la Comisión y luego el Comité emite su evaluación en la forma de una opinión, que es publicada en el boletín oficial de la UE. También puede generar opinión por propia iniciativa cuando considera que un tema debe ser tratado por las demás instituciones. Un ejemplo claro es haber señalado los obstáculos para el Mercado Unico, diversos problemas de las condiciones de trabajo y la política agrícola. La Carta de Derechos Sociales se basó en un documento original generado por el Comité.

La percepción académica del Comité refleja el bajo perfil que recibe por parte del público no especializado, pero efectúa un cierto esfuerzo por explicar su débil posicionamiento en la estructura institucional. En la dimensión histórica, por ejemplo, conviene recordar el Comité Económico y Social aventaja al Comité de Regiones (al que prestó su esquema) en treinta años y entonces resulta paradójico constatar que su fundación se remonta a 1958 como resultado del Tratado de Roma, con el objeto de reunir los intereses sociales y económicos, concretamente las empresas y los trabajadores en un ente consultivo. Se trataba de reproducir los modelos corporativos existentes en casi todos los países fundadores. Su surgimiento no era ajeno a la lógica del método de “derrame” (spillover) de integración impelido por Monnet: la integración de un sector se ampliaría a otro, y así sucesivamente. También ayudó el hecho de que la Asamblea Parlamentaria era elegida indirectamente, y por lo tanto su papel se reducía a la función consultiva. Desde el principio el debate ha girado alrededor de dos preguntas: ¿es una entidad de expertos que ayudan a la mejor toma de decisiones? ¿es un ente representativo de los diversos intereses? En cualquier caso, esta vacilación refleja el conflicto básico entre la función especializada y la representación democrática.

La evaluación académica revela también que los poderes recibidos no fueron generosos, que no puede ni siquiera reformar su propio reglamento (que depende del Consejo) y que la experiencia muestra que las opiniones del Comité no son frecuentemente tenidas en cuenta (y menos por el Consejo), además de trabajar con una presión temporal considerable. También hay que tener en cuenta que el relativo poder o influencia de las instituciones y agencias de la UE están en directa proporción al nivel de su peritaje técnico, o al menos al de su percepción. El CES, comparativamente, carece de este innato poder técnico interno. Sin embargo, a pesar de estas carencias, subsiste una alta expectación de que el capital ofrecido por el Comité debe ser explotado al máximo por las instituciones comunitarias. Finalmente, el hecho de que el Comité por inercia natural tienda a apoyar la inclinación supranacional de la Comisión lo convierte en sospechoso para los intereses intergubernamentales. Esta curiosa potencial alianza con la Comisión no se ha traducido en generar una huella de sus informes en la legislación producida por el ejecutivo, con contadas excepciones.²⁷

La capacidad limitada de ejercer su función primordial como ente de representación corporativa tiene, por otra parte, una interpretación práctica y ajena al entramado institucional. Se explica, crudamente, por la existencia de otros canales de influencia a la disposición de los mismos intereses. De ahí que se opte por financiar los

²⁷ Para una visión de conjunto de la percepción académica, véase Jeffery, Charlie. “Social and Regional interests: ESC and Committee of the Regions”, Peterson, J., and Shackleton, M. (eds). (2002). *The Institutions of the European Union*. New York: Oxford University Press; un estudio más especializado es el de Smismans, S. “The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly”, *European Integration Online Papers*, 4/12 at www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm.

diversos grupos empresariales y sindicales para que ejerzan directamente su presión en los gobiernos nacionales, que a su vez se dejarán sentir en el Consejo, y llevar sus mensajes directamente a la Comisión y al Parlamento. El resultado final es que se duda la necesidad de un ente en el que sus propios miembros no creen con mucho entusiasmo.²⁸ Este balance puede ser objetivamente injusto, ya que el CES puede estar cumpliendo escrupulosamente con los objetivos con que fue fundado y los parámetros con los que fue ubicado, pero la evaluación es el fiel reflejo del contraste entre unas expectativas formativas exageradas y el desbordamiento de la propia evolución de la sociedad europea y la UE.

Inspeccionado las instalaciones

La aparentemente bien organizada estructura de las instituciones de la Unión Europea, sin embargo, cuando se la observa colectivamente y a distancia, presenta ciertas peculiaridades. Inspeccionada más de cerca, sorprende a los observadores desprevenidos y reta el análisis de los especialistas.

Desde su fundación, la UE ha adolecido de una especie de crónica crisis de identidad. En parte, esta característica autoimpuesta ha sido generada por el incesante cambio de nombre oficial que incluye el Mercado Común, las Comunidades Europeas, la Comunidad Económica Europea, y la Comunidad Europea, y finalmente el ambicioso título de Unión Europea, que incluso fue cuestionado durante los debates de la Convención en la que se deliberó por cambiarlo a Estados Unidos de Europa. El resultado es que el resto del mundo carece de una precisa comprensión de la personalidad de la UE. Sus fundadores, escarmentados por los anteriores fracasos de la cooperación intra-Europea para proporcionar paz y estabilidad, quisieron hacerla diferente, en esencia y apariencia, de las tradicionales organizaciones internacionales. En objetivos y medios, estructura y espíritu, la UE es una entidad única. Como consecuencia, presenta una cierta dificultad en identificarla en el reino de las entidades políticas de acuerdo con los análisis académicos al uso.

Ha causado también frecuentes incomprensiones en el público en general. El resultado es que la UE es un enigma no solamente para los observadores esporádicos, sino también para los íntimamente familiarizados con su tejido interno. Ha frustrado a los especialistas en Ciencias Políticas hasta tal grado que algunos frecuentemente caen en la tentación de etiquetarla con expresiones subjetivas y metafóricas como la “complejidad mareante” de su estructura o calificando a sus instituciones como “inimitables y mistificantes”.²⁹ Incapaz de llegar a una explicación, nada tiene de extrañar que Jacques Delors, el ex presidente de Comisión, un día ofreciera una aparentemente perfecta definición: la UE es un OPNI, un Objeto Político No Identificado³⁰. En suma, no resulta sorprendente que la UE parezca incomprensible a los neófitos, especialmente los funcionarios de los Estados Unidos. La antigua secretaria de Estado Madeleine Albright, abrumada por las negociaciones con diferentes colegas que

²⁸ Jeffery, Charlie. “Social and Regional interests: ESC and Committee of the Regions”, *ibid*.

²⁹ John Peterson. “The College of Commissioners”, en John Peterson and Michael Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, *ibid*, pp.71-94.

³⁰ Helen Drake. *Delors, Perspectives on a European Leader*. London: Routledge, 2000; Joaquín Roy. “La Unión Europea: historia, instituciones, políticas”, en A. Chanona and R. Domínguez (coords.), *Europa en transformación: procesos económicos, políticos y sociales*. México: UNAM, 2000, pp. 133-160; Phillippe C. Schmitter. “Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories”, en Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Phillippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck (eds). *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996.

respondían a intereses variados, un día estalló con frustración: “para entender a la UE uno tiene que ser francés... o muy inteligente, o ambas cualidades a la vez”.³¹

En nivel práctico, para millones de ciudadanos de Europa (y del resto del mundo), la UE es una especie de banco de desarrollo que proporciona donaciones y préstamos. Muchos todavía se refieren a ella como el “Mercado Común”, como una entidad territorial. Para otros, “Bruselas” es una distante y malgastadora burocracia. Para miles de bien educados y bien adiestrados funcionarios gubernamentales y recién egresados de las universidades, la UE es el lugar idóneo para conseguir un puesto muy bien remunerado, con generosos beneficios, largas vacaciones, y una jubilación asegurada. Para los idealistas, la UE es un proyecto político merecedor de toda la confianza que garantiza la convivencia pacífica entre las naciones. Para muchos dirigentes del llamado Tercer Mundo, la UE es el culpable del proteccionismo agrario. Para muchos anónimos destituidos y empobrecidos, es la fuente de asistencia que aminora el hambre y la pobreza. Para los competidores económicos y los aliados políticos, la UE es una fortaleza y una amenaza para el mayor control del mundo. En cualquier caso, es elitista en su origen y maneras gerenciales, y es discriminatoria en términos de distribución geopolítica: el planeta se divide en Estados Miembros, Estados Terceros, y Estados Candidatos (que se preparan para convertirse en miembros), y a partir de la nueva Constitución, también en “vecinos”.

Una de las funciones de la UE que es justamente reconocida es la operación que se podría definir como una variante de la recuperación (afín a la “devolution” en la práctica anglosajona) de poder³². Antes del proceso actual de globalización, los Estados experimentaron un descenso en el control nacional. Por una parte, el poder se “perdió” hacia arriba mediante la integración económica. Por otra, la “devolución” o “autonomía” internas produjeron una pérdida de poder en la dirección contraria. Paradójicamente, el final de la Guerra Fría generó un ambiente en el que las potencias mundiales y la única superpotencia hoy disfrutan de una influencia inferior que la que tenían en otras épocas cuando el mundo estaba gobernado por reglas no escritas basadas en la disuasión mutua. En este panorama de aparente confusión, la UE aparece como un mecanismo de recuperación de la influencia y poder europeos que se habían perdido³³.

A pesar de ser una entidad un tanto indefinida y teórica, la UE tiene una distinguida fachada y perfil compuestos por las bien identificadas (aunque incomprendidas) instituciones, agencias, representantes, oficinas y pasillos. Como parte del sector público globalizado, el observador no tiene la impresión de visitar una típica e impersonal organización internacional. Las conversaciones y los briefings en cualquiera de las ramas de las instituciones de Bruselas tienen una cierta reminiscencia ausente en el recinto de las Naciones Unidas de Nueva York. Famosas por cultura de intriga (UNESCO) o plagadas de conflictos intra-regionales entre su personal y los representantes nacionales (OEA, Banco Mundial, FMI), la mayoría de las organizaciones internacionales comparten una atmósfera de frialdad y carencia de una misión común. En Bruselas, entre decenas de think tanks, compañías de cabildeo, multitud de Organizaciones No Gubernamentales, y representantes gubernamentales, el visitante esporádico y el estudioso consciente tienen la impresión de vivir y tratar con una entidad diferente.

³¹ La identificación y correcta ubicación de esta cita es un misterio.

³² Andrés A. Ortega. *La razón de Europa*. Madrid: Aguilar/El País, 1994.

³³ Richard G. Whitman. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. UK: Macmillan Press; New York: St. Martin Press, 1998; Andrew Moravcsik, “Europe without illusions”, Paper presented at the Third Spaak Foundation: Harvard University Conference, Brussels, 2002, p. 3.

Sin embargo, al encarar una situación concreta, tratando de resolver un problema o tener acceso al funcionario adecuado, la dispersión del poder de tomas de decisiones o influencia política genera una sensación incómoda de encarar una organización que fluida (frecuentemente opaca, arcaica, y alambicada) pero que al mismo tiempo tiene un sabor especial, ciertamente aristocrático. En cualquier caso, impera un sentido de comunidad de pertenencia a una élite impelida por una especial misión, más allá de las fronteras del Estado pero que se distingue del perfil despreocupado del resto de las organizaciones internacionales.

La existencia de esta especie de “cultura”, difícil de probar mediante una metodología empírica, es fácil de detectar en términos comparativos cuando se visita o se asiste a reuniones en el otro importante conglomerado internacional con sede en Bruselas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). De hecho, los funcionarios de la OTAN se refieren a la UE frecuentemente como “ellos”. Esta costumbre intriga al observador que repara en que la mayoría de los miembros de la OTAN también lo son de la UE. La diferencia no se reduce a la membresía de los Estados Unidos, Canadá y Turquía, los países que están ausentes de la UE, sino a algo más profundo. Los gobiernos europeos se comportan de una forma diferente en la UE que en el contexto de la OTAN, o en cualquier otra organización internacional. En los intercambios diarios de la UE, cualquier ministro de cualquier Estado Miembro sabe que una decisión tomada un día, un voto emitido en una especial manera, o el ejercicio del veto en un proyecto especial de legislación, regresará como un boomerang estratégico. La soberanía compartida, mezclada con las competencias del poder nacional que permanecen bajo el control de los Estados, ha convertido a la UE en algo único y, en consecuencia, en una especie diferente de la OTAN. De ahí el uso un tanto extraño del “ellos” y “nosotros” en el ambiente de Bruselas entre los gobiernos de las naciones que comparten valores comunes. El hecho diferencial es la existencia de un componente adicional en ADN de la UE y, en contraste, su ausencia en las otras organizaciones internacionales, todas las cuales son intergubernamentales por definición y concepción.

Notoria por disfrutar de estas emblemáticas características, la Comisión (supuestamente la rama más ejecutiva de su estructura) es aludida con una combinación de temor, desdén, y admiración como “la casa”. Como una especie de familia numerosa, la serie de instituciones comunitarias, según una opinión muy extendida, muestra una dinámica propia.

Interpretando la especificidad

Los objetivos específicos de la UE debían ser conseguidos no por medio de los métodos tradicionales de la cooperación entre los Estados o de formación de los mismos, sino a través de (a falta de otra expresión) “supranacionalismo”. Esta cualidad contrasta con su némesis, el llamado “inter-gubernamentalismo,” de connotaciones negativas para los entusiastas integracionistas. En lugar de limitar su acción a medidas supeditadas a la unanimidad, la supranacionalidad es mucho más ambiciosa. “Supranacional” es por lo tanto un método que se define por tomar decisiones y ejecutar políticas en las que los Estados Miembros individuales comparten su soberanía con una autoridad común de nivel superior. Es un ingrediente de su identidad que disfruta de una doble dimensión, estática y dinámica. Considerada como en una fotografía, la UE parece expresar esta cualidad como una de “leyes e instituciones que están por encima del Estado”, cuya autoridad y poder que ejercen “no están confinados a un Estado, sino a muchos”. Por lo tanto, la supranacionalidad se refiere a los entes de toma de decisiones que suplantán o superan la autoridad de soberanía de los Estados que son parte constituyente de la

organización en cuestión”³⁴. Vista como en una película, la supranacionalidad parece como “un proceso en el que las instituciones de la UE disfrutaban de autonomía y autoridad políticas”³⁵.

En consecuencia, los más claros ejemplos de instituciones supranacionales son las propias de la UE que tienen “una estructura política común autorizada para tomar decisiones dentro de una áreas prescritas por los propios Estados Miembros”³⁶. Un consenso de los observadores considera a la Comisión como la más supranacional de las instituciones, con su propio estilo ejecutivo de responsabilidades y monopolio de la proposición legislativa, asociado con las competencias supranacionales. El Tribunal de Justicia puede también ser considerado como una de las instituciones más supranacionales, ya que con su reconocida autoridad interpreta uniformemente el derecho de la EU y toma decisiones obligatorias para cada uno de los Estados Miembros, imponiendo su supremacía sobre la legislación nacional. El Consejo de la Unión Europea puede ser calificado tanto como supranacional o intergubernamental dependiendo del tema a tratar, ya que se guía mediante dos métodos de toma de decisiones, uno por unanimidad y otro por la mayoría calificada. Cuando el Consejo toma una decisión basada en una competencia del primer pilar supranacional, y vota consecuentemente por mayoría cualificada, esta institución debe ser considerada como supranacional, ya que las decisiones vinculan sin la aprobación de cada uno de los Estados Miembros. Cuando el Consejo toma una decisión basada en una competencia en cualquiera de los otros dos pilares, por unanimidad o buscando el necesario consenso, debe ser considerado como ente inter-gubernamental, porque las decisiones no pueden materializarse sin el consentimiento de todos y cada uno de los Estados.

Esta apariencia híbrida ha forzado a los especialistas académicos a oscilar entre polos diferentes de puntos de referencia comparativos³⁷. Por una parte, el sentido común aconseja a afirmar que la UE es más que un “régimen internacional”, una arena intergubernamental al uso³⁸, pero (a pesar de los esfuerzos de los más ardientes integracionistas) no parece una típica federación³⁹. Otros se inclinan por considerar a la UE como una confederación. La mayoría se resisten a considerarla como un Estado, a pesar de que algunos teóricos han conseguido con destreza señalar que su proceso de formación y desarrollo se asemeja al ensamblaje de los estados, más que a la construcción de una federación, ya que carece de un plan preconcebido. El Estado y la UE son similares en el sentido de que son medios hacia un fin, no un producto a ser conseguido⁴⁰.

A pesar de todo, en la UE hay una “estructura de multiniveles” (también etiquetada como “multicentrada” y “multiforme”). En ese terreno las diferentes entidades tratan y controlan diferentes estratos de poder, interactuando frecuentemente en una forma conflictiva. El resultado es que generan largas pero fructíferas negociaciones, que a su vez reciben el suplemento del usual mecanismo de la

³⁴ Graham Evans and Jeffrey Newsham. *The Dictionary of World Politics*. Hertfordshire: Harvester/Wheatsheaf, 1990, p. 382.

³⁵ Helen Wallace and William Wallace. *Policy-Making in the European Union* Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 6.

³⁶ Graham Evans and Jeffrey Newsham, *ibid*, p. 382.

³⁷ John Peterson and Michael Shackleton. (eds), *ibid*, 2002, p. 2.

³⁸ John Peterson. “The Choice for EU Theorists Establishing a Common Framework for Analysis”, *European Journal of Political Research*, 2001, 39/2: 289-318.

³⁹ William Wallace. “Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System”, en Helen Wallace et al. (eds) *Policy-Making in the European Community*, Chichester: John Wiley, 1983.

⁴⁰ Gary Marks, *ibid*.

subsidiaridad que apoya cualquier estructura federal⁴¹. Desde un punto de vista del diseño de las políticas, ésta es la actitud favorita subyacente detrás de los objetivos de los federalistas europeos y los cabilderos que presionan por una “Unión más profunda” y una mayor integración de la UE. Sin embargo, los intergubernamentalistas se oponen vigorosamente a la inserción de la palabra “federación” y su espíritu en el borrador de la Constitución.

En otras palabras, no hay un consenso acerca de la naturaleza de la UE. Una solución fácil y práctica para llenar esta laguna es referirse al espíritu y la letra de los tratados, lo que descubre que lo que de verdad existe es la Unión Europea y los Estados Miembros. El problema reside en que en la práctica la “Comunidad Europea” (sinónima del primer pilar) disfruta de plenas competencias compartidas donde la Comisión está básicamente al control de los intereses colectivos, mientras los Estados Miembros conservan control soberano sobre las demás decisiones. La UE es, por lo tanto, un experimento único en el que los intereses nacionales están insertados en la entidad europea, y el ethos europeo está incluido en la entidad nacional⁴². Por esta razón los más decididos europeístas han estado presionando para el reconocimiento de la personalidad única la UE, como actor legal y entidad jurídica⁴³. Estas ideas se hicieron evidentes en los debates de la Convención y eventualmente se incorporaron al borrador del tratado constitucional. Hasta que esta situación se aclare, los especialistas deben tratar con la estructura tal cual es.

En cualquier caso, desde cualquier ángulo que se observe a la UE, los investigadores tienen básicamente cuatro opciones para clasificar la entidad como una forma de cooperación política. Rechazando riesgosas o erróneas comparaciones con entidades estatales y típicas organizaciones internacionales, quedan dos razonables alternativas.

Una opción consiste simplemente en aceptar la UE como una mezcla de estado y organización intergubernamental internacional. La otra es una proposición más audaz: proponer a la UE como una polis de especie única hoy, apenas acompañada por unos conatos de imitación parcial. En esta línea de razonamiento, la UE se propone como un “estado regional”, una unión de estados-nación en la tensión entre la Unión y los Estados Miembros asegura la progresiva integración regional y la diferenciación nacional⁴⁴. La especificidad de la UE como tal “estado regional” es que la soberanía está compartida con los Estados constituyentes, dependiente de la aceptación interna al igual que del reconocimiento externo de otros estados-nación, en cada una de las políticas especiales. Sobre esta base, la UE ha sido ya reconocida como una “región soberana” en el comercio internacional y la política de competencia, pero ciertamente no en materias de defensa y seguridad⁴⁵.

Aparte de lo que los federalistas han estado abogando entusiastamente como solución, resalta el hecho de que la UE en muchos aspectos se paraleliza al Estado y a las organizaciones internacionales. Por lo tanto, la propuesta que ha estado ganando

⁴¹ Gary Marks. “An Actor-Centered Approach to Multilevel Governance”. *Regional & Federal Studies*, 6/2 1996: 21-36.

⁴² Bridget Laffan, Rory O'Donnell and Michael Smith. *Europe's experimental Union: Rethinking Integration*. London and New York: Routledge, 2000.

⁴³ Natividad Fernández Sola. “La subjetividad internacional de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, 11, 85-112.

⁴⁴ Vivien Schmidt. “Democratic Challenges for the EU as Regional State”. *EUSA Review*, 17, 1 (Winter 2004), p. 4.

⁴⁵ Ibid.

enteros de terminología consiste definir el “federalismo intergubernamental”, lo que si bien parece un oxymoron, un intento de lograr la cuadratura del círculo.

El déficit democrático

Una fuente de incompreensión es el hecho de que ninguna institución monopoliza las usuales funciones de gobierno y de toma de decisiones, como sucede en la moderna democracia basada en la división de poderes en la mejor tradición de Montesquieu⁴⁶. Varios entes comparten el poder real y legal, mientras el Parlamento, que en principio debe tener la primera opción y voz, juega un papel secundario.

El Consejo, como se ha aludido más arriba, está compuesto por los delegados de los gobiernos, pero juega el papel de una legislatura en el proceso de toma de decisiones equivalente a los que serían las leyes “federales” de la UE. La legitimación política de sus miembros deriva simplemente de su nombramiento por parte de los primeros ministros, sin ninguna supervisión del Parlamento Europeo, mientras que su responsabilidad hacia los parlamentos nacionales queda bajo el contexto de la política nacional. En todo caso, la presión puede ser ejercida sobre el primer ministro. Los ministros que participan en el Consejo no han sido elegidos para esta función, y sin embargo deciden sobre las fortunas sociales y económicas de millones de europeos. Entretanto, los representantes directos de los pueblos de Europa, elegidos directamente por ellos como Miembros del Parlamento Europeo, solamente pueden ejercer su poder de co-decisión al considerar la legislación que ha sido presentada por el Consejo (en las áreas fuera de la soberanía compartida) o por la Comisión (en el primer pilar comunitario).

En la cima de la pirámide estructural de la UE, todo está supervisado por la reunión periódica de los jefes de gobierno en el formato del Consejo Europeo. Paradójicamente no han sido elegidos para desempeñar esta función, sino para dirigir los destinos de sus respectivos países. Sin embargo, mientras toman cruciales decisiones (estrategias o pautas generales) para el cuerpo colectivo de los ciudadanos europeos, no responden ante ningún tribunal por sus acciones. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la UE solamente tiene jurisdicción sobre las materias que ya están incluidas en la soberanía compartida, pero no es un tribunal de apelación por encima de los tribunales nacionales. Todo este contradictorio panorama de perfil legal y constitucional conduce a una hipotética e irónica hipótesis: si la Unión Europea solicitara su ingreso como Estado en la propia UE, su candidatura sería rechazada, por carencia de credenciales democráticas.

Parte del llamado “déficit democrático” se basa en esta asunción. Sin embargo, no hay un consenso político o académico, con bandos tan distantes como los federalistas e intergubernamentalistas. Numerosos académicos aducen que a medida que la UE se convierte en más supranacional, deviene menos democrática y más distante de la gente; otros no ven un problema asumiendo que los ciudadanos perciban que reciben los beneficios de la soberanía compartida⁴⁷. Otras voces más innovadoras que la democracia en la UE está más fragmentada que en cualquier estado-nación. En lugar de tener un gobierno central por, de y para el pueblo –a través de la participación,

⁴⁶ Araceli Mangas Martín. “La Unión Europea y su futuro: el debate competencial”. *Noticias de la Unión Europea*, 2003, 218, 79-93.

⁴⁷ Phillippe C. Schmitter. “The European Union is not democratic—So What?” *EUSA Review*, 17, 1 (Winter 2004), pp. 3-4.

representación electoral, y gobierno efectivo—además del gobierno con el pueblo a través de la consulta—la UE recalca el gobierno para y con el pueblo, dejando para el ente nacional el gobierno por y de la gente⁴⁸.

En cualquier caso, a un nivel más concreto, este anómalo fenómeno de la UE curiosamente ha empeorado como resultado del aumento de la democratización del proceso de toma de decisiones legislativas. Deriva del hecho de que los ministros que participan en el Consejo precisamente son responsables ante los parlamentos nacionales. Cuando la mayoría de las decisiones legislativas eran tomadas por unanimidad, los parlamentarios nacionales podían cuestionar a los ministros por su conducta en el Consejo. Desde que el voto por mayoría cualificada se ha acelerado desde el Acta Unica, los participantes en el Consejo pueden esconderse detrás de las decisiones mayoritarias. Pueden, por ejemplo, aducir que estaban en contra de una decisión pero su voto fue rebasado por un número mayor en la dirección opuesta. De esta forma, visto desde la perspectiva de la estructura estatal, el déficit democrático y la percepción de carencia de legitimidad emergieron en el control de la UE sobre el marco institucional. Este problema se convirtió en uno de los objetivos favoritos de la crítica del supuesto o real divorcio de los ciudadanos y la UE.

La responsabilidad de esta carencia reside, sin embargo, en las manos de los líderes nacionales, que no han sido capaces (o no han querido serlo) de explicar este complejo tejido multinivel, interdependiente, y democráticamente distribuido. La ausencia de nuevas ideas, combinada con presiones y ambiciones interiores, se ha traducido en el fracaso para llegar a acuerdos cruciales de proporciones históricas, como en el caso de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2003 para aprobar la Constitución. El cálculo del número de votos para llegar a la minoría de bloqueo (una especie de veto solapado) adquirió precedente sobre la construcción de un consenso para construir una mayoría. Aunque no es el único caso, la mejor ilustración de esta estrategia fue el papel de España en la Convención y la CIG. Impotente de oponerse a una sólida coalición formada por Alemania y Francia, el gobierno español optó con Polonia para congelar el proceso de aprobación de la nueva distribución de votos de la mayoría cualificada, insistiendo en la continuación de las ventajas conseguidas en el Tratado de Niza. Mientras este tipo de conducta política puede ser interpretada como una defensa agresiva del interés nacional, los ciudadanos recibieron una imagen reforzada de una UE fuera de su control, en constante fluidez y lejos de llegar a tener un perfil definido⁴⁹. Los ulteriores arreglos para llegar a un consenso a mitad de 2004, aunque resolvió la crisis institucional y facilitó la aprobación del proyecto final, que fue firmado solemnemente el 29 de octubre de 2004 en Roma (y que en 2005 y 2006 será sometido a ratificación nacional), también reforzó la percepción de amenidad por parte de la ciudadanía. La baja participación en las elecciones del Parlamento Europeo en junio de 2004 debe ser interpretada tanto como un voto de protesta, como muestra de indiferencia, y posible preludio del rechazo de la Constitución en algún país clave en 2005 o 2006.

⁴⁸ Vivien Schmidt, *ibid.*

⁴⁹ Josep Borrell, Carlos Carnero, y Diego López Garrido. *Construyendo la Constitución Europea: Crónica política de la Convención*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2003; Carlos Closa. *El fracaso del Consejo Europeo de Bruselas y el futuro de la Constitución*. Real Instituto Elcano, 18/1/2004.

Problemas de crecimiento y retos consiguientes

El 23 de julio de 2002 expiró el tratado fundacional de la CECA después de medio siglo de existencia. Recuérdese que en febrero del mismo año se puso en marcha la Convención sobre el Futuro de Europa⁵⁰. Estaba compuesta por 105 representantes de las instituciones europeas, los gobiernos y los parlamentos de los Estados Miembros. Respondiendo a una invitación explícita del Consejo Europeo, no solamente todas las instituciones⁵¹, sino también numerosos especialistas⁵². Numerosos representantes de la sociedad civil en general, en formatos organizados o individualmente como expertos, también contribuyeron al debate. Las sucesivas presidencias de la UE también expresaron sus puntos de vista sobre el proceso y su resolución⁵³.

El nivel académico de los argumentos y las opiniones expresadas en los medios de comunicación fue impresionante desde el comienzo del debate⁵⁴. Los criterios empleados fueron varios y ricos, reflejando una amplia gama de teorías y propuestas prácticas⁵⁵, no solamente en cada uno de los Estados europeos⁵⁶, sino también en los Estados Unidos, donde se resaltaron las similitudes (y diferencias) con el proceso constitucional de Filadelfia. Todo esto sucedía simultáneamente con el impacto de los ataques del 11 de Setiembre no solamente sobre la relación entre los Estados Unidos y la UE, sino sobre temas tan complejos como la seguridad, el terrorismo internacional y la OTAN⁵⁷. La naturaleza híbrida de la UE fue puesta a prueba. La división de las actitudes europeas cuestionó (y todavía lo hace) la fortaleza de la soberanía compartida sujeta a los deseos de los Estados Miembros con respecto a la cooperación con los Estados Unidos.

Bajo la guía del ex presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, la misión principal de la Convención era entregar el borrador de un nuevo tratado con perfil constitucional. Entre sus prioridades destacaba un necesario marco coherente y comprensible para la UE, con el fin de terminar la confusión, las contradicciones y la ambivalencia acerca de su personalidad. La misión no era solamente teórica, sino también para el beneficio de los ciudadanos que se sienten frecuentemente intimidados por la opacidad y la complejidad de la legislación.

⁵⁰ European Union. Convention. Projet. Non-Paper. Le Traité de Base; *Common Market Law Review*, 2002. The sixteen articles: on the way to a European Constitution. Editorial comments. Vol. 40, 2003, 267-277; Florence Chaltiel. "Propos sur l'Idée de Constitution Européenne". *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2002, 463, 650-651.

⁵¹ European Commission. Feasibility study: Penelope, 2002. *Constitution of the EU*; Maud Scelo. "Le Parlement Européen Face à l'Avenir de l'Europe". *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 2002, 462, 578-582.

⁵² Joseph H.H. Weiler. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Joseph H.H. Weiler. "A Constitution for Europe? Some hard choices". *Journal of Common Market Studies*, 2002, 4, 563-580; Javier Ruipérez. *La "Constitución Europea" y la teoría del poder constituyente*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2000.

⁵³ Francisco Aldecoa Luzarraga. El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa. Real Instituto Elcano, 9/12/2003.

⁵⁴ Jo Shaw. "Process, responsibility and Inclusion in the EU constitutionalism: A contribution to the debate on a constitutional architecture". *Constitutionalism Web-Papers*, 2001, 4, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb4-2001.pdf>.

⁵⁵ Alexander Stubb. "Debating the Future of the EU: From Laeken to IGC 2004", en: *From Union to Constitution: Debating the Future of the EU*, Collegium, College of Europe, Bruges, 2002/23: 5-16.

⁵⁶ Phillippe De Schoutheete. *Une Europe pour tous. Preface de Jacques Delors*. Paris: Editions Odile Jacob, 2001.

⁵⁷ Joaquín Roy. "The European Union and the September 11th crisis". Working Paper, European Union Center, University of Miami, Miami, FL, 2001. <http://www.miami.edu/international-studies/euc/>.

El reto más imponente para este edificio en permanente construcción fue la decisión de ampliar su membresía⁵⁸. La antigua catedral fue construida en 1950 para dos devotos miembros (Francia y Alemania), acompañados de otros cuatro comprometidos para terminar con las guerras europeas. La primera década del nuevo siglo testifica la ampliación más espectacular de su historia de 15 miembros a 25, ampliables a 27 en 2007, a la espera del ingreso de Turquía, y a la consideración de la mayoría de los antiguos socios de Yugoslavia. En junio de 2004, los ciudadanos de los diez nuevos miembros votaron por primera vez en las elecciones del Parlamento, ya representando a pueblos tan varios como los portugueses del Algarve, los habitantes de las cercanías del Polo Norte, las colinas nubladas de Irlanda y las costas de Chipre rodeadas de la península asiática de Turquía. Esta operación presenta un reto adicional consistente en incorporar un extraordinario número de países que han tenido una corta oportunidad de para adaptarse al acquis y a la nueva identidad geográfica y cultural⁵⁹. Las fronteras no están claras en el Este, y la futura presión ejercida por Rusia convertirán el panorama político, económico y social en un contexto todavía más difícil de encarar⁶⁰.

En este marco, no resulta sorprendente que el consenso general de la Convención considerara como urgente la reforma del marco legal e institucional a la vista de que la imagen equilibrada de la metáfora del templo grecorromano no reflejaba ya la realidad. Para algunos representantes del Parlamento Europeo, la UE pudiera ser comparable a una catedral en construcción, pero el resultado parecía un conglomerado barroco, debido a la acumulación de elementos añadidos según las circunstancias, sin que se percibiera un deseo de eliminar las decoraciones o piezas que habían desempeñado un uso efectivo en el pasado⁶¹. Según la opinión de Giuliano Amato, vicepresidente de la Convención, las catedrales de otras épocas siguen siendo bellas de admirar, pero Europa exige ser capaz de funcionar mediante una simplificación de su estructura⁶².

Como consecuencia, la imparable ampliación requería dos reformas fundamentales. La primera es la necesidad de reforzar el papel exterior de la UE. Con este objetivo, se propuso que la presidencia rotativa del Consejo fuera sustituida por un mandato más estable y largo (2 años y medio, renovables) con el nombramiento de una personalidad escogida entre antiguos jefes de gobierno. La segunda está compuesta por un conjunto de modificaciones institucionales.

Sin embargo, las limitaciones presupuestarias también deben ser consideradas seriamente. A pesar del lenguaje diplomático empleado, entre 2004 y 2006 el presupuesto se eleva a 25 billones de euros. Comparativamente, el Plan Marshall transfirió casi 100 billones en valor actual durante los primeros tres años. A la vista de que se necesitarán más contribuciones para aliviar la carga de la ampliación, el resultado es que los donantes netos se mostrarán reticentes a aumentar la cuantía de los fondos de cohesión y los estructurales, cruciales para los esfuerzos de reconstrucción de la post Guerra Fría. Además, la oposición de algunos gobiernos a la incorporación de nuevos

⁵⁸ Santiago Gómez-Reino. "La actualidad del pensamiento de Robert Schuman en el contexto de la Convención sobre el futuro de Europa". Working Paper, European Union Center, University of Miami, Miami, FL, 2002. <http://www.miami.edu/EUCenter/Papeles%20de%20Coral%20Gables.pdf>.

⁵⁹ Luis Ritto. "The Convention on Europe and the enlargement of the European Union". Working Paper, European Union Center, University of Miami, Miami, FL, 2003, <http://www.miami.edu/eucenter/ritto.pdf>.

⁶⁰ Anne Haglund and Daniel Silander. "Europe's fuzzy boundaries". *Collegium*, 2002, 23, 51-82.

⁶¹ Paul Magnette. "Coping with constitutional incompatibilities Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe". Jean Monnet Paper: New York University, 14/2003. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/031401.pdf>.

⁶² Ibid.

miembros se convertirá en más dura con respecto a los requisitos para cumplir con las condiciones políticas, tales como la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Finalmente, resulta obvio que una entidad de 25 miembros con más de 450 millones de habitantes, con un número notable de ellos insertos en una economía de relativo nivel, urgentemente necesitan un mecanismo más efectivo para la representación exterior. Después de la adopción del euro, la defensa común es una necesidad, en colaboración de los Estados Unidos⁶³, un esquema lógico que ha estado siendo considerado cuidadosamente desde el 11 de Setiembre de 2001. Mientras tanto, no ha quedado dilucidado el debate entablado entre ampliación y profundización de la UE, sin que pueda decirse que existe evidencia que apoye la tesis consistente en que la transformación la Unión Europea se haya hecho demasiado temprano sin dar oportunidad a completar el proceso que cobró nuevos vuelos con el Acta Unica de 1986. Solamente la evidencia que estará disponible a fines de la presente década podrá dar el veredicto definitivo acerca de la bondad de la decisión esencialmente política tomada tras el final de la Guerra Fría.⁶⁴

Luego de la aprobación de la Constitución habrá que esperar a su ratificación nacional. En el caso de que no se consiga, el entramado de la UE deberá seguir siendo administrado por las reglas del Tratado de Maastricht, enmendado por el de Niza, todavía en vigencia.

La Europa oficial y la Europa real

Como se ha visto anteriormente, existe una complejidad del entramado institucional de la Unión Europea, unida a la indefinición de la naturaleza teórica de la propia organización en el contexto comparativo. Este hecho se une al llamado “déficit democrático” y la impresión de lejanía que UE tiene en la conciencia de los ciudadanos. Nada tiene de extraño, por lo tanto, que la telaraña de lo que se llamaría la Europa real se relacione con la Europa oficial en un terreno que no está lo suficientemente definido y mucho menos exhaustivamente regulado. Si las instituciones oficiales de la UE tienen unas sedes definidas y sus actuaciones están sujetas a unas reglas claras y documentadas, sus contrapartes en la sociedad civil presentan unos perfiles colectivos y sectoriales que pueden poseer unos parámetros precisos, pero que resultan difusos en cuanto se relacionan con la UE, y parecen situados en una especie de tierra de nadie.⁶⁵ Como se ha visto más arriba, los entes fundados precisamente para ser punto de encuentro entre la UE legal y política y la sociedad europea organizada tienen un bajo perfil y están aquejadas de una imagen devaluada.

El resultado pudiera ser, para parafrasear la ocurrencia gallega, que la llamada sociedad civil, en el contexto de la UE, no existe, pero lobbies, los hay. Aunque puede resultar dañino para la salud y un tanto peligroso para la integridad física de los

⁶³ Eric Philippart and Pascaline Winand, *Ever Closer Partnership*. Brussels: PIE/Peter Lang, 2001.

⁶⁴ Para una muestra: Francesc Granell, “The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden, JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, vol. 33, n° 1, 1995, March, pp. 117-141; “¿Ampliación versus profundización?”, POLITICA EXTERIOR, mayo-junio, 2003.

⁶⁵ Para una introducción: Grant, Wyn. “Pressure groups and the European Community: an overview”, Mazey, pp. 26-46; Hull, Robert, “Lobbying Brussels: a view from within,” Mazey, pp. 82-92.

participantes, también se diría que el terreno ocupado por esta realidad es la calle. No es ajeno a esta paradoja el trasiego peatonal que puede observarse a ambos lados de la Rue de la Loi (ejercicio que puede ser fatal), además del cruce obligado de Belliard, camino del Parlamento.

En realidad, al parecer, cualquier lugar puede ser adecuado para el ejercicio de esta práctica, aunque sería lógico esperar que las propias oficinas y salas de las instituciones sean el foro lógico. La práctica revela que, en realidad, la actividad de cabildeo se ejecuta en cualquier lugar, sin descartar que los escenarios y los horarios más idóneos no sean precisamente las oficinas de los funcionarios ni la jornada laboral tradicional. Significativamente, el sistema de restaurantes de Bruselas es el gran ganador de esta actividad sin codificar, mientras el sindicato que encuadra a los empleados del “catering” debieran tener (si no cuentan ya con uno) un lobby especial, apreciado por todos los actores.

La diferencia fundamental de la función de los diversos protagonistas del proceso comunitario es que las instituciones tienen unos objetivos entre legales y filosóficos. El Consejo preside todo el escenario, controla las reglas generales y escribe el guión básico. La Comisión, por ejemplo, dicese que es responsable celosa de los Tratados. El Consejo representa a los Estados. El Parlamento, a los ciudadanos. El Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento del derecho. El Tribunal de Cuentas fiscaliza el uso del dinero del presupuesto. El Ombudsman protege a los perjudicados. El Comité de Regiones representa a los entes subestatales en una Europa implacablemente formada por los Estados. Finalmente, el Comité Económico y Social y el conjunto del lobby hacen una pregunta directa: “y de lo mío, ¿qué?” La diferencia entre la conducta del Comité y la sociedad civil actuante como lobby es que el primero tiene sus reglas explícitas y debe buscar un consenso, mientras que el segundo tiene una mayor libertad, directo mandato en su forma parcelada, y carece de una responsabilidad política.

La sociedad civil organizada es, en fin, una colección de asociaciones o grupos (sindicatos, empresas privadas, ONGs) que actúan como intermediarios entre los individuos y el Estado. Estos grupos son de generación voluntaria y quedan fuera del control gubernamental. Su actividad recibe la etiqueta de cabildeo, mejor conocido como lobby, la función de intentar influir a los centros de decisión política para que adopten una líneas de actuación ventajosas, o por lo menos no dañinas, a un grupo o interés en concreto. El llamado lobbista es una persona empleada por un grupo, región, estado o empresa, y en concreto ambiente de Bruselas son conocidos como consultores o profesionales de asuntos públicos.⁶⁶

⁶⁶ Para una selección de estudios: Andersen, Svein S., and Kjell Eliassen. The European Union: how democratic is it? London: SAGE, 1996; Claeys, P.-H., et al, Lobbying, Pluralism and European Integration. Brussels: European Interuniversity Press, 1998; Greenberg, J. Representing interests in the European Union. Basington/New York: Palgrave, 1997; Greenberg, J, and K. Ronit. Organized interests and the European Community. London: Sage, 1992; Imig, Doug, and Sidney Tarrow. Contentious Europeans: protest and politics in an emerging polity. Lanham, Md: Rowman and Littlefield, 2001; Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson. Lobbying in the European Community. NY/Oxford: Oxford University Press, 1993; Schendelen, Rinus van Machiavelli in Brussels; the art of lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002; Watson, Rory, and Michael Shakeleton, “Organized interests and lobbying in the EU”, Bomberg, Elizabeth, and Alexander Stubb. The European Union: How Does it Work?. NY: Oxford, 2003.

Ante ese aparente desorden o caos organizado de los intereses procedentes de la sociedad civil organizada, como se ha visto anteriormente, el entramado institucional de la UE tiene una pauta estratégica que puede subdividirse en la canalización oficial, clásica y legalista, por medio de la entidad por antonomasia, el Comité Económico y Social. Recuérdese que precisamente la percepción de nuevas dimensiones del llamado “déficit democrático” generó una tenaz corrección que, paradójicamente, impactó negativamente en la consolidación y el aumento de influencia del Comité. No es ajeno a este fenómeno precisamente la propia conversión de la Asamblea Parlamentaria en un Parlamento elegido por directo sufragio.

La relación entre el entramado institucional de la UE y la sociedad civil organizada se puede ver en ambas direcciones. Resumiendo, se diría en términos populares que las instituciones soslayan al CES, y éste se puede sentir frustrado, pero no exterioriza ese sentimiento, o al menos lo hace como acciona el Parlamento, cuando percibe que el Consejo o la Comisión tratan de marginarlo. Se diría entonces que el CES encaja con resignación su papel limitado. Por una parte, paradójicamente, la Comisión preferiría tratar con el CES. Este cumple con una de sus máximas de la Comisión que consiste en la consigna enviada a todos sus interlocutores (sean ONGs o gobiernos en busca de ayuda al desarrollo): unirse y federarse. Nada dramatiza mejor esta obsesión que la sistemática política de promover la adopción o adaptación del modelo de integración europeo en el exterior, y algunas veces de convertir esta intención en precondition para recibir asistencia. A la vista están los esfuerzos para reforzar los esquemas de integración regional en Centroamérica, el Caribe y el Cono Sur de América del Sur.

Pero la realidad en la escena europea es otra. La Comisión y las demás instituciones se enfrentan a un contrincante imponente. Si la Comisión cuenta con poco mas de 17,000 funcionarios, de los que la mayoría son de la escala auxiliar de apoyo administrativo, la Europa real tiene presto un ejército compuesto por unas 2.000 empresas de lobby y relaciones públicas (de las que más de 300 pueden son bufetes de abogados y consultoras), unos 300 entes públicos u ONGs (de los que destacan medio centenar de think tanks), y casi 400 gubernamentales. En total, la “tropa” cuenta con más de 15.000 individuos, o sea más que los profesionales en sí que trabajan en las instituciones de la UE. Como resultado de esta actividad se ha construido toda una industria pedagógica que incluso ha trascendido a los medios académicos, con el desarrollo consiguiente de seminarios y cursos que instruyen profesionalmente sobre cómo ejercer la función de lobby.⁶⁷

Todo esto se desarrolla en un ambiente cambiante bajo una gran presión ejercida por la percepción del “déficit democrático” y la imagen de distanciamiento, con el resultado de que la labor de las instituciones comunitarias, contrariamente a lo que pueda pensarse se desarrolla de puertas afuera, en un decidido esfuerzo de cumplir con la demanda de transparencia. Aparte de la exhaustiva accesibilidad documental, los funcionarios pueden llegar a tener la sensación de estar trabajando en una pecera. La evidencia revela que la invitación a la sociedad civil a participar en el proceso legislativo y práctico de la administración es constante y cuantitativamente imponente.⁶⁸

⁶⁷ Ejemplos: ADEU. “Advocacy Europe: welcome to Brussels’ most advanced lobbying institute”. Program; George Washington University. Lobbying the European Union. Course. 2003.

⁶⁸ Véase el White Paper on Governance:

http://europa.eu.int/comm/governance/governance_eu/civil_society_en.htm y el Report on European Governance: http://www.europa.eu.int/comm/governance/docs/rapport_gouvernance_2003-2004_en.pdf

El aumento del número de lobbies tiene su origen en la propia profundización del proceso de integración europea y su consiguiente supranacionalidad, con la progresiva transferencia de competencias legislativas. Además este fenómeno ha tenido su lógica consecuencia en el aumento del presupuesto a la ayuda al desarrollo y las sumas disponibles para ONGs y gobiernos nacionales y extranjeros. De ahí que el escenario de la actividad de influencia se haya trasladado a los pasillos de Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo. Aunque todo comenzara con la distribución de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC), campos diversos como los intereses de los consumidores y el medio ambiente, desembocando en la creación del Mercado Único, han creado sectores especializados.

Nada tiene de extrañar, por lo tanto, que el foco de atención prioritario de esta labor sea la Comisión. Esta preferencia es correspondida, ya que no solamente acepta la existencia y el papel de los lobbies, sino que es especialmente sensible a la actitud del mundo empresarial, como requisito ineludible antes de plasmar el proyecto legislativo concreto. Sin embargo, como se ha aludido anteriormente, la Comisión prefiere tratar con intereses pan-europeos, pero sin poder evitar la presión de los nacionales. Sin que en un principio se haya guiado por una legislación especial internamente desarrollada, ha insistido en que sean sus interlocutores quienes creen un código de conducta propio para controlar sus propias organizaciones, principalmente la Society of European Affairs Practitioners (SEAP) y la Public Affairs Practitioners Group (PAPG).⁶⁹ Entre las reglas de oro mutuamente aceptadas, destacan la necesidad de identificación explícita de los intereses representados, no vender documentación procedente de la UE, y no distribuir información falsa o manipulada. La Comisión, por su parte, prohíbe regalos, compromisos fuera de los acuerdos, y empleo después de abandonar la entidad.⁷⁰

El Parlamento no tiene una estrategia similar, porque recibe el producto legislativo tarde. Además, es curioso constatar que si hace un cuarto de siglo los primeros europarlamentarios directamente elegidos solicitan la atención de los ciudadanos, ahora parecen dedicados a resguardarse del acoso de los lobbies. Esta percepción es compartida por una prevaleciente opinión de los funcionarios de la Comisión, quienes, confidencialmente, confiesan tener que dedicar la mitad de su tiempo a denegar ayudas o tratos especiales. Lo cierto es que los recintos del Parlamento están prácticamente abiertos a todos los intereses legítimos. No es ajeno a esta apertura el hecho de que los miembros del Parlamento no están sujetos a la neutralidad e independencia innatos a la calidad de miembros de la Comisión, ya que se deben a la lealtad hacia sus propios conciudadanos y deben responder a los intereses sociales y económicos de sus propios distritos electorales.

El desarrollo de los “intergrupos” (que ya suman catorce) ha facilitado el fluido de comunicación. Aparte de haber incorporado todas las nuevas tecnologías para mantener el contacto y ejercer una influencia más sistemática y tenaz, el método tradicional de entrevistas personales sigue recibiendo una primacía destacada. Es

⁶⁹ Véase : SEAP. Members. Objectives. Code of Conduct.

⁷⁰ European Commission. Code of Conduct of Consultants.

http://www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/; European Comisión. Consultation, the European Comisión and Civil Society (CONECCS)

www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/code_consultant/codecon_en.htm; Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas. 11.12.2002; European Commission. Consultation standards. Towards a reinforced cultura of consultation and dialogue. 2002.

curioso destacar que la complicada agenda de la jornada de trabajo en Bruselas se abre espectacularmente cuando el Parlamento tiene sus plenarios en Estrasburgo, ya que las noches quedan disponibles para cenas en las que se pueden compartir ideas y ruegos. El fenómeno gastronómico propio de Bruselas se magnifica en la capital alsaciana. Emblemático resulta el desarrollo del intergrupo parlamentario llamado Cocodrilo. Su origen se debe precisamente a que se comenzó a reunir en el excelente restaurante Le Crocodrile.

Naturalmente, en unos casos y otros, el funcionamiento práctico de los lobbies se guía por la ley del más fuerte, por la que sobreviven y triunfan los intereses mejor dotados financieramente. La escena global revela que la UE prima los intereses privados en detrimento de los públicos y de beneficio general. Este es un hecho que no pasa desapercibido para las ONGs, sobre todo para las que no tienen fines de lucro y son de base voluntaria,⁷¹ con lo que a renglón seguido se genera un enfrentamiento. Los grupos que denuncian la relativa libertad y falta de regulación con que se mueven los intereses privados, al emitir sus exigencias reciben el contraataque de las organizaciones de relaciones públicas y consultores. Por otra parte, a pesar del desequilibrio, también es cierto que numerosos intereses que no tienen resonancia en el contexto nacional, descubren un campo más receptivo en el contexto de la UE. Pero, indirectamente se genera un fenómeno colateral: la dependencia exclusiva de ciertas organizaciones del presupuesto comunitario, en lo que se llama sarcásticamente “organizaciones no-gubernamentales con subsidios gubernamentales”.⁷²

Un segundo efecto de todo este fenómeno colectivo de relación financiera con la sociedad civil es la complejidad del control del gasto y el aumento de la reglamentación. Mientras el déficit democrático se ha ido disminuyendo, paulatina aunque muy lentamente, la desconfianza ha ido en aumento. En parte, este problema que encarece los proyectos, la distribución de subvenciones y la ejecución de los contratos legítimos, ha sido generado por el descubrimiento de casos concretos y aislados de corrupción que desembocaron (aunque no fueron su única causa) en la presión del Parlamento para la dimisión de la Comisión Santer en 1999. La consecuencia práctica de esta degeneración del proceso administrativo es que de estar sometido a una reglamentación de razonable control, se ha pasado al paroxismo y la exageración.

⁷¹ Véase: Harvey, Brian, “Lobbying in Europe: the experience of voluntary organizations,” Mazey, pp. 188-200.

⁷² Euroactiv. “Commission urged to curb corporate lobby influence in Brussels”, October 28, 2004 <http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-131560-16&type=News>; Euroactiv. “NGOs denounce obscure procedures when dealing with public institutions,” October 30, 2004 <http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-130463-16&type=News>; Euroactiv. “Accountability of NGOs”. October 30, 2004; Euroactiv. “NGOs assess relationship with EU institutions”, October 30, 2004. <http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-129695-16&type=News>
Active Citizenship Network. Representative of civil organizations: gap between official and effective criteria. September 16, 2004; Active Citizenship Network. Assessing and reviewing criteria of representativeness of civic NGOs. Conference. Brussels, September 16-17, 2004; Suri, Sanjay. “European Social Forum. Civil Society Shot Finds a Mark”, IPS, October 17, 2004; Bianchi, Stefania. “European Social Forum: Public urged to act on trade agreements,” IPS, October 20, 2004; Corporate Europe Observatory. “European Commission must act to curb excessive corporate lobbying power. Open Letter to José Manuel Barroso”. October 25, 2004.

Conclusión

No resulta fácil ofrecer una predicción acerca del futuro de la relación de la sociedad civil organizada con las instituciones de la Unión Europea. En primer lugar, una acertada diagnosis incluso de la actualidad es en sí dificultosa por la transitoriedad por la que pasa el propio edificio institucional de la UE. En segundo lugar, el panorama está también afectado por la indecisión imperante en la propia entidad global, en una permanente contradicción entre la decisión política de avanzar por la senda supranacional y los frenos que a cada paso se detectan. Curiosamente, como se ha indicado anteriormente, los esfuerzos de profundización y los refuerzos de los poderes de los entes supranacionales (Comisión, Parlamento, Tribunal) no siempre redundan en la institucionalización de la relación entre la sociedad civil y la UE. Mientras la Comisión puede estar destinada a conservar sus básicas prerrogativas, el posible ascenso de la influencia (y el poder, como se vio en el rechazo de algunos comisarios presentados por el nuevo presidente José Manuel Barroso) del Parlamento no redundan en beneficio del Comité Económico y Social.

Por otra parte, la confluencia del impacto de la globalización y la cada vez más estrecha relación económica entre Europa y los Estados Unidos (a pesar de las desavenencias políticas) puede generar una mayor complejidad e “institucionalidad” paralela del lobby en Bruselas a la manera norteamericana, con todas las consecuencias negativas del caso, aunque sea bajo la corrección de su progresiva codificación. Naturalmente, si la UE toma en la siguiente década un ritmo más librecambista y menos federalizante en lo político, la labor de la sociedad civil organizada tenderá a cobrar un perfil progresivamente más “americano”. El enigma reside en cuál será el papel del Parlamento y cuál será la capacidad de la Comisión para regular una actividad todavía más acusada.

En todo caso, resultará verdaderamente aleccionador observar qué parte del proceso y la experiencia europea es exportable o adaptable. Si resulta evidente que una porción notable del entramado institucional de la UE es un punto de referencia ineludible para cualquier experimento de integración regional, aunque no sea para imitarlo, hay serias dudas sobre la ejemplaridad del papel de entidades como el Comité Económico y Social. Ni su expediente histórico ni sus perspectivas actuales auguran algo diferente. El “modelo europeo”, por lo tanto, puede residir exclusivamente en cómo se regula la relación entre la UE oficial y la Europa real.